
Brösel, Gerrit ; Hering, Thomas ; Matschke, Manfred Jürgen:

Finanzierung und Organisation der Abwasserbeseitigung

Zuerst erschienen in:

Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen :
ZögU ; zugl. Organ der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft. -
Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges.,
ISSN 0344-9777
Bd. 22 (1999), S. 273-289

ZEITSCHRIFT

für öffentliche und gemeinwirtschaftliche
UNTERNEHMEN

zugleich Organ der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

herausgegeben von Peter Eichhorn und Günter Püttner

Sonderdruck

(nicht im Buchhandel erhältlich)



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Finanzierung und Organisation der Abwasserbeseitigung

Abgaben; Abwasserbeseitigung; kommunale Finanzierung; Kommunalkredit; Kreditsubstitute; Rechtsformen

Die Abwasserbeseitigung als Pflichtaufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften ist weitgehend von gesetzlichen und ökologischen Einflüssen geprägt. Ökonomische Erkenntnisse finden vorrangig über den gesetzlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Anwendung im öffentlichen Sektor. Als Hemmschuhe sind unter anderem die Beibehaltung des kommunalen Dienstrechts und der kommunalen Entscheidungsstrukturen sowie die Anwendung ungenauer statischer Investitionsrechenverfahren zu nennen. Die derzeitigen Rahmenbedingungen erfordern aber vor allem eine zielgenauere betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Planungsüberlegungen zur Abwasserbeseitigung, wobei gesetzliche und ökologische Anforderungen als Nebenbedingungen Beachtung finden sollten.

I. Problemstellung

Anlässe der gegenwärtigen Diskussion um die Abwasserbeseitigung¹ sind vor allem die überproportional steigenden Abwassergebühren (vgl. Abb. 1) und der große Investitionsbedarf², der auf in der Vergangenheit unterlassene Maßnahmen und auf die erhöhten Anforderungen der Umweltgesetzgebung zurückzuführen ist. Verschärfend wirken sich die zugespitzte Lage der öffentlichen Finanzen sowie die strafrechtlichen Konsequenzen ge-

1 Für den Begriff der Abwasserbeseitigung sei auf die Legaldefinition des § 18a Abs. 1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 12. November 1996 (BGBl. I S. 1695) verwiesen.

2 Für den Investitionsbedarf der Abwasserbeseitigung liegen verschiedene Schätzungen mit erheblich unterschiedlichen Ergebnissen vor. Für das gesamte Bundesgebiet wird zum Beispiel in Abwassertechnische Vereinigung e.V. (ATV), Kosten sparen – Gewässer schützen, 1995, Reihe ATV-Informationen, 2. Aufl., Hennef 1995, S. 10 ein Bedarf von 300 Mrd. DM ermittelt. Zum Vergleich: Im Zeitraum zwischen 1970 und 1985 wurden in den alten Bundesländern 77,8 Mrd. DM in die Kanalisation und die Kläranlagen investiert. Vgl. Johannes Gilles, Öffentliche Abwasserbeseitigung im Spiegel der Statistik, in: Korrespondenz Abwasser, 34. Jg., 1987, S. 414–437, hier S. 416. Als Investitionssummen für die nächsten fünf Jahre werden für Mecklenburg-Vorpommern 880 Mio. DM für das Kanalnetz und 720 Mio. DM für die Kläranlagen veranschlagt. Vgl. o.V., Neue Lemminge für sauberes Wasser, in: OSTSEE-ZEITUNG, Nr. 42, 19. Februar 1998, S. 1.

maß den §§ 324, 324a Strafgesetzbuch³ (StGB) aus.⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung gegeben, die sich nachfolgend auf die Organisation und Finanzierung der Abwasserbeseitigung beschränkt.

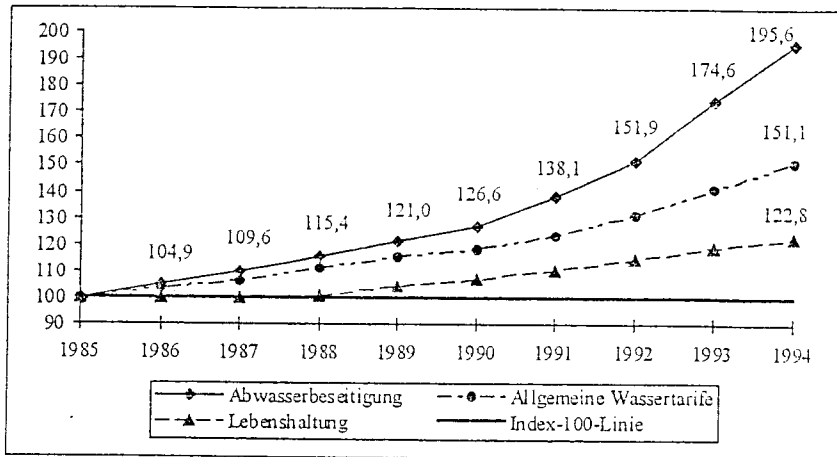


Abb. 1: Entwicklung der Preisindizes in den alten Bundesländern⁵

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, charakteristische Finanzierungsmöglichkeiten der Abwasserbeseitigung darzustellen und grundlegende Auswirkungen der Betriebsform auf die Finanzierung zu analysieren.

3 Strafgesetzbuch vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945, ber. S. 1160), zuletzt geändert durch das Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 26. Januar 1998 (BGBl. I S. 164).

4 Vgl. Michael Hammon, Strafrechtliche Probleme der Instandhaltung von Kanalleitungen aus der Sicht einer Kommune, in: Instandhaltung von Kanalisationen, hrsg. von Paul Klemmer und Dietrich Stein, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg., 1988, S. 31-38, hier S. 34 ff. Im Falle der Verunreinigung durch die versäumte Sanierung undichter Kanalisation liegt die strafrechtliche Verantwortlichkeit gemäß § 11 StGB und § 14 StGB nicht nur bei der Verwaltung, sondern auch bei den Rats- und Ausschußmitgliedern, wenn sie den zur Sanierung nötigen Finanzbedarf nicht bereitstellen. Die praktische Relevanz unterstreicht die Verurteilung eines Bürgermeisters einer hessischen Gemeinde aufgrund Gewässerverunreinigung bei der Abwasserbeseitigung; vgl. BGH-Urteil vom 19. August 1992 g.S. 2 StR 86/92, in: Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen, 38. Bd., 1993, S. 325-339. Die Verantwortlichkeit der Kommunen beschränkt sich nicht nur auf das Strafrecht, auch haftungsrechtliche Gesichtspunkte sind zu beachten; vgl. Jürgen Salzwedel, Haftungsrechtliche Fragen undichter Kanäle, in: Instandhaltung von Kanalisationen, hrsg. von Paul Klemmer und Dietrich Stein, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg., 1988, S. 23-30, hier S. 23 ff.

5 Vgl. die Angaben in Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik, Wiesbaden 1993, S. 662, dasselbe (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik, Wiesbaden 1995, S. 636, ebenda, S. 638.

II. Finanzierung der Abwasserbeseitigung

1. Innenfinanzierung

Die kommunale Innenfinanzierung umfaßt vornehmlich die Bereitstellung finanzieller Mittel durch Selbstfinanzierung, die sich jedoch von der Selbstfinanzierung privater Unternehmen unterscheidet. Zur kommunalen Selbstfinanzierung zählen alle diejenigen Einnahmen (im kameralistischen Sinne des Einnahmeüberschusses), über welche die Gemeinde ohne Rückzahlungsverpflichtung verfügen kann. Von herausragender Bedeutung für die Finanzierung der Abwasserbeseitigung sind dabei die Abgabenformen⁶ der Gebühren und Beiträge sowie die Investitionszuschüsse.

a) Gebühren

Gebühren fallen bei der Abwasserbeseitigung als Benutzungsgebühren an, da sie von der Gemeinde als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Anlagen durch einzelne Personen oder Personengruppen erhoben werden.⁷ Gemäß dem Kommunalabgabenrecht sind für die Gebührenhöhe das Kostendeckungsprinzip⁸ und das Äquivalenzprinzip zu beachten,⁹ welche die Kalkulation der Gemeinde unabhängig von der gewählten organisatorischen und rechtlichen Struktur binden. Für die Benutzungsgebührenkalkulation „sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten“¹⁰ zu berücksichtigen. Aufgrund unterschiedlicher Interpretationen betriebswirtschaftlicher Grundsätze dürfen allerdings die Kosten und die daraus resultierenden Gebühren nicht willkürlich ermittelt werden. Für eine sachgerechte Kostenermittlung und -verrechnung ist das Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzip zu befolgen.¹¹ Aufgrund der preisunelastischen Nachfrage besteht die „Versuchung“, auch ungerechtfertigte Kosten auf die Gebühren umzulegen. Gemäß dem Äquivalenzprinzip, das auf dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beruht, ist zu berücksichtigen, daß zwischen der Höhe der

6 Zum Abgabebegriff vgl. Brita Steinbach-van der Veen, Abgaben, in: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. von Klaus Clunielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1-7.

7 Vgl. § 4 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (KAG M-V) vom 1. Juni 1993 (GVBl. S. 522), ber. am 4. November 1993 (GVBl. S. 916), i. V. m. § 6 KAG M-V.

8 Vgl. Rolf Stober, Finanzierung der Wirtschaftsverwaltung durch Abgaben, in: Juristische Arbeitsblätter, 20. Jg., 1988, S. 250-257, hier S. 254.

9 Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist gemäß § 4 Abs. 2 KAG M-V aufgrund des Anschluß- und Benutzungszwangs bei der Abwasserbeseitigung nach § 15 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) vom 18. Februar 1994 (GVBl. S. 249), geändert durch 1. Änderungsgesetz vom 13. November 1995 (GVBl. S. 537), ohne Bedeutung.

10 § 6 Abs. 2 KAG M-V.

11 Vgl. zur Gebührenkalkulation Dietrich Adam und Thomas Hering, Kalkulation von Abwassergebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 18, 1995, S. 259-276, Manfred Jürgen Matschke und Thomas Hering, Kommunale Finanzierung, München, Wien 1998, S. 77 ff.

Gebühr und dem wirtschaftlichen Wert aus der Inanspruchnahme ein angemessenes Verhältnis bestehen muß.¹² Das Ausmaß der Inanspruchnahme ist entweder zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab), oder es ist ein plausibler Wahrscheinlichkeitsmaßstab heranzuziehen.

b) Beiträge

Für die Finanzierung von leitungsgebundenen Einrichtungen oder Anlagen der Abwasserbeseitigung kann die Gemeinde Anschlußbeiträge¹³ erheben, wobei entscheidend ist, daß die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit besteht, das Grundstück an die Kanalisation anzuschließen.¹⁴ Die Höhe der Kostenumlage wird durch Satzung bestimmt. Die Gemeinde kann auf die Erhebung auch vollständig verzichten und damit auch diese Kosten über die Gebühren decken lassen. Das Verhältnis zwischen Gebühr und Beitrag ist somit politischer Willenslenkung ausgesetzt. Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip gelten entsprechend auch für die Beitragsbemessung, da die Beitragserhebungen „grundsätzlich im Zusammenhang mit der Erbringung von Gegenleistungen zu sehen sind.“¹⁵ Um eine Doppelbelastung der Bürger zu vermeiden, sind diese Prinzipien auch bei der kumulativen Erhebung von Benutzungsgebühren und Anschlußbeiträgen zu beachten.

c) Investitionszuschüsse

Investitionszuschüsse¹⁶ sind zweckgebundene Zuweisungen von Bund und Ländern ohne Rückzahlungsverpflichtung, die der Förderung kommunaler Investitionen dienen. Diese direkten Zuschüsse mindern die Investitionsauszahlung und die Grundlage der Gebührenkalkulation. Durch Investitionszuschüsse werden die Empfänger der öffentlichen Leistung subventioniert.¹⁷ Da die Höhe der Zuweisung größtenteils mit den Investitionskosten positiv korreliert, besteht die Gefahr, daß die Investitionen teilweise überdimensioniert und Folgekosten unterschätzt oder nicht berücksichtigt werden.¹⁸ Für den Antragsteller heißt es, sich einen Überblick über zahlreiche Fördertöpfe zu verschaffen, wobei die anfallenden Informationsbeschaffungskosten nicht unerheblich sein können. Bei der Betriebsformwahl sind zudem die möglichen Restriktionen hinsichtlich des Empfängerkreises zu beachten. Durch das Land Mecklenburg-Vorpommern werden (zum Beispiel

12 Vgl. § 6 Abs. 3 KAG M-V, Rolf Stober, a.a.O., S. 253.

13 Vgl. hierzu Manfred Jürgen Matschke und Thomas Hering, a.a.O., S. 108 ff.

14 Vgl. § 8 Abs. 3 KAG M-V.

15 Rolf Stober, a.a.O., 1988, S. 256.

16 Vgl. hierzu Ralph Dautel, Kommunale Sonderfinanzierung, Wiesbaden 1997, S. 60.

17 Vgl. Dieter Witt, Einflüsse öffentlich-wirtschaftlicher Ziele auf die rationale Finanzierung öffentlicher Betriebe, Diss. München 1972, S. 106.

18 Zur Überprüfung eines sinnvollen Einsatzes der Investitionszuschüsse werden deshalb in Mecklenburg-Vorpommern die Abwasserbeseitigungskonzepte herangezogen.

mit dem „Programm zur Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen“¹⁹⁾ Investitionen in die Infrastruktur im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung gefördert.

2. Außenfinanzierung

Die kommunale Außenfinanzierung umfaßt die Bereitstellung finanzieller Mittel aufgrund der Außenbeziehung der Gemeinde zu Beschaffungs- und Finanzmärkten. Neben der Kreditfinanzierung besteht die Möglichkeit der Kreditsubstitution, die infolge der anstehenden notwendigen Investitionen im Abwasserbereich und der zunehmenden kommunalen Verschuldung in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses getreten ist. Während die Innenfinanzierungsmöglichkeiten der Abwasserbeseitigung kumulativ genutzt werden, ist die Betrachtung von Außenfinanzierungsformen durch die überwiegend alternative Verwendung derselben geprägt. Demgemäß ist vor der Entscheidung für eine Außenfinanzierungsform eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unerlässlich, um dem haushaltsrechtlich verankerten Wirtschaftlichkeitsgebot zu entsprechen.

a) Kreditfinanzierung

Für Gemeinden ist nach dem Haushaltsrecht die Kreditaufnahme nur subsidiär gestattet, das heißt, „wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.“²⁰ Die Aufnahme von Krediten ist nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Umschuldungen möglich und genehmigungsbedürftig.²¹ Unter den Terminus Kreditfinanzierung fallen die klassische kommunale Kreditfinanzierung und die öffentlichen Finanzierungsprogramme. Bei der Abwasserbeseitigung sind im Rahmen des klassischen kommunalen Kreditgeschäftes der Kreditinstitute zwei Wege möglich: Fremdkapital kann im Rahmen der Haushaltsfinanzierung als Kommunalkredit oder durch die Eigengesellschaft als in der Regel kommunalverbürgter Kredit²² aufgenommen werden.²³ Den Gemeinden und anderen Trägern der Abwasserinvestitionen stehen ferner langfristige öffentliche Förderprogramme zur Verfügung.²⁴ Vergleichsweise niedrige Zinsforderungen ergeben sich beim Kommunalkredit²⁵ wegen der für das Kreditinstitut geringeren Refinanzierungs- und Überwachungskosten. Für

19 Vgl. Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Förderfibel, Schwerin 1995, S. 10 f.

20 § 44 Abs. 3 KVM-V.

21 Vgl. § 54 Abs. 1 KVM-V und § 49 KVM-V.

22 Vgl. Hans E. Büschgen, Das kleine Borsen-Lexikon, 19. Aufl., Düsseldorf 1991, S. 418.

23 Vgl. derselbe, Bankbetriebslehre, 5. Aufl., Wiesbaden 1998, S. 361 f.

24 Vgl. Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, Förderfibel, a.a.O.

25 Vgl. zum Folgenden Manfred Jürgen Matschke und Thomas Hering, a.a.O., S. 158. Kommunalkredite stehen zum Beispiel dem Regiebetrieb, dem Eigenbetrieb und dem Zweckverband zur Verfügung.

den Kommunalkredit ist die Stellung von Sicherheiten unüblich, so daß Kreditebenkosten²⁶ aus Sicht der Gemeinde vernachlässigt werden können.²⁷

Für Kredite an Eigengesellschaften können durch den kommunalen Träger bei bestehendem öffentlichen Interesse²⁸ Sicherheiten bestellt werden.²⁹ Die Sicherheiten, zum Beispiel die Bürgschaft einer Gemeinde für die Eigengesellschaft gegenüber der kreditaureichenden Bank,³⁰ sind durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen. Die Refinanzierungskosten der Bank für solche kommunalverbürgten Kredite gestalten sich etwa wie beim Kommunalkredit. Für die Eigengesellschaft besteht somit die Möglichkeit, Konditionen zu erlangen, die dem Kommunalkredit sehr nahe kommen oder gegebenenfalls entsprechen. Durch die Sicherheitenbestellung erhöhen sich hingegen die Kreditebenkosten.

b) Kreditsubstitute

Kommunale Sonderfinanzierungsformen lassen sich im Hinblick auf die substituierten Verträge der Gemeinde in reine Kreditsubstitute und in kombinierte Finanzierungs- und Organisationsmodelle unterscheiden. Als Kreditsubstitute werden die Möglichkeiten bezeichnet, mit denen in erster Linie der Kreditvertrag ersetzt wird. Aufgrund der Vielzahl existierender Möglichkeiten wird hier die Untersuchung auf ausgewählte Substitute beschränkt. Soweit es sich bei Kreditsubstituten um Zahlungsverpflichtungen handelt, „die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommen“³¹, ist weiterhin die Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde notwendig. Als Finanzierungs- und Organisationsmodelle werden Formen bezeichnet, die neben den finanzwirtschaftlichen Aspekten vor allem durch den Austausch leistungswirtschaftlicher Beziehungen motiviert sind.³² Diese werden im weiteren nicht betrachtet.

26 Auch auf seiten der Bank wird dem überschaubar geringen Risikogehalt der Kreditausreichungen zum Beispiel durch vereinfachte Protokollierung Rechnung getragen, wodurch die der Bank entstehenden Verwaltungskosten geringfügig sind. Aufgrund unangenehmer Erfahrungen im Kommunalkreditgeschäft wurden einige Banken allerdings sensibilisiert und dazu veranlaßt, Bonitätsprüfungen einzusetzen oder zu intensivieren. Vgl. Peter Nisipeanu, Handlungsbedarf, Handlungsrahmen und Handlungsmöglichkeiten für eine Umorganisation der öffentlichen Abwasserbeseitigung, in: Privatisierung der Abwasserbeseitigung, hrsg. von Peter Nisipeanu, Berlin 1998, S. 1-113, hier S. 93. Vgl. zur Notwendigkeit der Kreditwürdigkeitsprüfung des Trägerhaushalts Hans E. Büschgen, Bankbetriebslehre, a.a.O., S. 361.

27 Vgl. Ralph Dautel, a.a.O., S. 119 ff.

28 Vgl. § 58 Abs. 1 KV M-V.

29 Vgl. Ralph Dautel, a.a.O., S. 119 ff.

30 Vgl. Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godeffroy, Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen, 6. Aufl., Stuttgart 1996, S. 46 f., Peter Nisipeanu, a.a.O., S. 74.

31 § 49 Abs. 1 KV M-V.

32 Vgl. Ralph Dautel, Sonderfinanzierung, 1997, S. 153.

aa) Bausparvertrag

Die Verwendung des Bausparvertrages³³ als alternatives Finanzierungsinstrument ist auch für bestimmte Investitionen der Abwasserbeseitigung (zum Beispiel für die Finanzierung von Investitionen in die Kanalisation bei der Erschließung von Wohngebieten) möglich. Abschlußberechtigt sind Regie-, Eigenbetrieb, Zweckverband und Eigengesellschaft. Diese haben allerdings keine Ansprüche auf Wohnungsbauprämien, vermögenswirksame Leistungen und die Arbeitnehmer-Sparzulagen. Der Vertragsabschluß ist nicht genehmigungsbedürftig, da dadurch nicht zugleich eine Verpflichtung zur Aufnahme des Bauspardarlehens erfolgt. Erst bei Zuteilungsreife wird darüber entschieden. Die Inanspruchnahme des Bauspardarlehens ist dann genehmigungsbedürftig. Einer Besicherung bedarf es nicht, wenn der Darlehensnehmer unmittelbar die Kommune ist. Ansonsten ist eine öffentlich-rechtliche Bürgschaft erforderlich. Eine allgemeine Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Bausparvertrages kann nicht gegeben werden, sie muß im Einzelfall unter Berücksichtigung der Ansparphase überprüft werden.³⁴

bb) Forfaitierung

Als Grundlage für die Forfaitierung³⁵ im Abwasserbereich wird eine Eigengesellschaft von der Gemeinde mit der Abwasserbeseitigung betraut, wobei dem Auftragnehmer als Erfüllungsgehilfen von der Gemeinde als Auftraggeber ein Entgelt für die Leistungserbringung gezahlt wird. Die Gemeinde erhebt weiterhin die Gebühren aus der Abwasserbeseitigung von den Bürgern. Die Investitionen in die Abwasserbeseitigung werden durch die Eigengesellschaft in eigenem Namen und auf eigene Rechnung durchgeführt. Die zukünftig fälligen Betreiberentgelte, welche die Gemeinde an die Eigengesellschaft (Forfaitist) zahlt, werden bei der Forfaitierung zum Beispiel an ein Kreditinstitut (Forfaiteur) verkauft. Als Gegenleistung wird durch den Forfaiteur ein abgezinster Forderungskaufpreis an den Forfaitisten gezahlt und damit zur Investition notwendiges Kapital bereitgestellt. Die Forfaitierung ist somit kein Kreditsubstitut für den Kommunalkredit, sondern lediglich für den kommunalverbürgten Kredit der Eigengesellschaft. Im Unterschied zum Factoring werden bei der kommunalen Forfaitierung Einzelforderungen gegenüber der Gemeinde aus dem Projekt der Abwasserbeseitigung verkauft.³⁶

33 Vgl. zum Folgenden Wolfgang Grill und Hans Perczynski, *Wirtschaftslehre des Kreditwesens*, 29. Aufl., Bad Homburg vor der Höhe 1995, S. 321 f., Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godeffroy, a.a.O., S. 83 ff.

34 Vgl. hierzu Gerrit Brösel, *Kommunale Finanzierung mit Bausparverträgen*, in: *Betriebliche Finanzwirtschaft*, hrsg. von Heiko Burchert und Thomas Hering, München, Wien 1999, S. 264-270. Ferner ist in der Literatur die Wirtschaftlichkeitsproblematik kommunaler Bausparverträge auf eine knappe, hauptsächlich finanzwissenschaftliche Betrachtung von Detlev Bettendorf, *Kommunales Bausparen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten*, in: *Der Gemeindehaushalt*, 94. Jg., 1993, S. 156-157, hier S. 156 f. beschränkt.

35 Vgl. zum Folgenden Ralph Dautel, a.a.O., S. 86 f.

36 Vgl. Günter Papperitz, *Factoring, Forfaitierung und gewerbesteuerliche Dauerschulden*, in: *Deutsches Steuerrecht*, 31. Jg., 1993, S. 1841-1844, hier S. 1842.

Durch eine Einredeverzichtserklärung der Gemeinde gegenüber dem Kreditinstitut können die Konditionen für die Eigengesellschaft als Forderungsverkäufer verbessert werden. Die Gemeinde verzichtet dabei auf Einreden aus dem Grundgeschäft, was aber aus ihrer Sicht im Innenverhältnis gegenüber dem beauftragten Unternehmen Absicherungsmaßnahmen gegen opportunistisches Verhalten notwendig macht. Aufgrund der Einredeverzichtserklärung wird vom Kreditinstitut als Forderungskäufer auf die Bestellung weiterer Sicherheiten verzichtet.³⁷ Bankseitig ist eine umfangreiche Prüfung der wesentlich leistungswirtschaftlich geprägten, einzelfallbezogenen Verträge erforderlich. Folglich werden in der Praxis Forderungskaufpreise von ca. DM 5 Mio. nicht unterschritten.³⁸ Durch die resultierenden Vertragsstrukturierungskosten werden die Konditionen des kommunalverbürgten Kredits trotz vergleichbarer Refinanzierungsbedingungen für die Bank in der Regel nicht vollkommen realisiert.

cc) Leasing

Beim Kommunal-Leasing können Regie- und Eigenbetrieb mittelbar über die Gemeinde sowie Zweckverband oder Eigengesellschaft unmittelbar als Leasingnehmer auftreten. Im Unterschied zu den bisher betrachteten Möglichkeiten der Kreditsubstitution werden beim Leasing neben dem Kreditvertrag auch andere Verträge (wie zum Beispiel der Kaufvertrag oder der Bauvertrag) substituiert. Vorteile der Leasingfinanzierung gegenüber der Kreditfinanzierung eines Wirtschaftsguts können sich ergeben, wenn der Leasinggeber das Leasingobjekt günstiger erwerben oder finanzieren kann und sich diese Vergünstigungen zumindest teilweise in den Leasingraten niederschlagen. Die Senkung der Finanzierungskosten im Vergleich zur Kreditfinanzierung kann erreicht werden, wenn durch Abschreibungs- und Verlustzuweisungsmöglichkeiten genügend privates Kapital mobilisiert wird, so daß die Kapitalgeber eine angemessene Nach-Steuer-Rendite erzielen, obwohl ihr eingebrachtes Kapital nominell geringer verzinst wird als ein Kommunalkredit.³⁹

Im Kommunalbereich erweist sich das reine Mobilienleasing in der Regel als ungünstiger als die Kommunalkreditfinanzierung. Bei der Abwasserbeseitigung werden dem Leasingnehmer beim Mobilienleasing bewegliche Wirtschaftsgüter (wie zum Beispiel Fahrzeuge, Computer, bewegliche Anlagen- oder Messtechnik) überlassen. Eine Ausnahme ist beim grenzüberschreitenden Mobilienleasing, dem sogenannten Cross-Border-Lea-

37 Vgl. Ralph Dautel, a.a.O., S. 87, ebenda S. 166 f.

38 Vgl. Ralph Dautel, a.a.O., S. 88.

39 Vgl. die Wirtschaftlichkeitsanalyse aus der Sicht des privaten Anlegers in Thomas Hering und Manfred Jürgen Matschke, Kommunale Organisations- und Finanzierungsmodelle, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 49. Jg., 1997, S. 341-364, hier S. 355 f.

sing⁴⁰, möglich. Da durch die enorme Komplexität hohe Vertragskonzeptionskosten anfallen, wird die kritische Höhe des Leasingvolumens mit ca. DM 150 Mio. beziffert⁴¹, so daß sie für den Bereich der kommunalen Abwasserbeseitigung nur in Ausnahmefällen in Betracht gezogen werden dürfte.

Immobilienleasing⁴² ist bei der Abwasserbeseitigung in erster Linie für Investitionen in Vermögensgegenstände interessant, die „auch ohne substantielle bauliche Veränderung von einem anderen Nutzungsberechtigten zu einem nichthoheitlichen Zweck genutzt werden“⁴³ können und daher nicht unter das Spezialleasing⁴⁴ fallen. Spezialleasing ist bei der Abwasserbeseitigung anzunehmen, wenn zum Beispiel die geleasteten Kläranlagen und Kanalisationsnetze aufeinander abgestimmt und nur vom Leasingnehmer selbst sinnvoll nutzbar sind. In Betracht kommen jedoch etwa Verwaltungsgebäude. Eine Möglichkeit des Immobilienleasings ist das kommunale Fondsleasing. Eine Fondsgesellschaft plant und baut oder kauft die Immobilie und stellt diese der Gemeinde gegen die Zahlung der Leasingraten zur Verfügung. Die Gesellschaft finanziert sich über private Kapitalanleger, die sich als Kommanditisten an einem geschlossenen Immobilienfonds beteiligen, und über ein Kreditinstitut, das Fremdkapital (zum Beispiel mittels kommunalverbürgter Kreditfinanzierung oder durch regreßlosen Ankauf der Leasingforderungen im Rahmen der Forfaitierung) zur Verfügung stellt. Wenn sich die privaten Fondszeichner mit einer Vor-Steuer-Rendite unter Kapitalmarktniveau zufriedengeben⁴⁵ und das Fremdkapital vom Kreditinstitut zu einem kommunalkreditnahen Zins zur Verfügung gestellt wird, liegen die Refinanzierungskosten der Leasinggesellschaft unter den Kosten einer vergleichbaren Refinanzierung durch einen Kommunalkredit.

Um sich vor dem Ausfall von Leasingraten zu schützen, muß seitens des Leasinggebers die Bonität des Leasingnehmers geprüft und überwacht werden. Neben den Vertragsgestaltungskosten müssen ferner die Kosten zur Kontrolle der vertraglich vereinbarten Pflege- und Wartungsleistungen berücksichtigt werden. Nebenkosten zur Sicherheitenbestellung fallen für den Leasingnehmer nicht an, da der Leasinggeber gewöhnlich Eigen-

40 Vgl. zum Nachstehenden Ralph Dautel, a.a.O., S. 92 ff. Die Kommune als Leasingnehmer erwirbt dabei bewegliche Wirtschaftsgüter, die sie an den ausländischen Leasinggeber verkauft und anschließend wieder zurückerhält (vgl. zu den Parallelen zum Sale-and-lease-back-Verfahren Manfred Jürgen Matschke, Finanzierung der Untermelung, Herne, Berlin 1991, S. 169 f.). Die Verknüpfung von unterschiedlichem nationalen Steuer- und Leasingrecht macht die Kumulation von Steuervorteilen möglich, die wiederum die Leasingkonditionen beeinflussen können. Weitere Vorteile sind durch Währungs- und Zinsunterschiede sowie -verschiebungen und durch staatliche Exportförderprogramme erreichbar.

41 Vgl. Ralph Dautel, a.a.O., S. 93.

42 Leasingobjekte sind beim Immobilienleasing im Abwasserbereich unbewegliche Wirtschaftsgüter, zum Beispiel Gebäude oder Kanalsysteme.

43 Ralph Dautel, a.a.O., S. 98.

44 Bei Kanälen ist die Problematik des Spezialleasing besonders zu beachten. Das Vorliegen von Spezialleasing wird von den Finanzbehörden als steuerschädlich betrachtet. Beim Spezialleasing ist das Leasingobjekt gemäß § 39 Abs 2 Abgabenordnung (AO) vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613, ber. 1977 BGBl. I S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2049), wirtschaftlich dem Leasingnehmer zuzuschreiben, womit die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für den Leasinggeber entfallen und das Leasing nicht als vorteilhaftes Kreditinstitut betrachtet werden kann. Vgl. hierzu und zu der Entwicklung der Auslegung durch die Finanzbehörden Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godsfrey, a.a.O., S. 66, Ralph Dautel, a.a.O., S. 93 f.

45 Durch die steuerlichen Verlustzuweisungen erhöht sich die Nach-Steuer-Rendite für die privaten Anleger.

tümer des Leasingobjektes bleibt und im Konkursfall ein Aussonderungsrecht besitzt.⁴⁶ Vor dem Abschluß des Leasingvertrages ist zu ermitteln, ob die Erstellung des Investitionsprojektes durch den Leasinggeber unschädlich für die Zahlung von Investitionszuschüssen ist. Das Kommunal-Leasing ist durch problematische Genehmigungsverfahren gekennzeichnet.⁴⁷ Neben den Finanzierungswirkungen sollten auch andere Kriterien des Leasing in die Entscheidung über die Finanzierungsform mit einbezogen werden. Zum Beispiel können mit der Übernahme der Bauträgerschaft durch den Leasinggeber Zeit und Kosten eingespart werden, wodurch auch die Verwaltung nicht unwesentlich entlastet wird. Besonders bei ökologisch notwendigen Investitionen ist eine schnelle Realisierung zu würdigen.⁴⁸

3. Kritische Würdigung

Von den dargestellten Innenfinanzierungsformen können nur die Gebühren und die Beiträge direkt durch die zur Abwasserbeseitigung verpflichteten Körperschaften öffentlichen Rechts beeinflußt werden. Diese Einflußmöglichkeit ist aber durch die gesetzlichen Vorschriften begrenzt. Ferner besteht dabei die Gefahr der Zielkonkurrenz zwischen dem Ziel der Bekämpfung der kommunalen Haushaltsmisere sowie dem Ziel der Minderbelastung von Gebühren- und Beitragsschuldnern. Investitionszuweisungen sind hingegen nur in geringem Maße beeinflufßbar. In bezug auf die angesprochenen Ziele ergibt sich bei ihnen eine Zielkomplementarität.⁴⁹ Sie führen zur Entlastung des kommunalen Haushalts und der Gebühren- und Beitragszahler.

Die Realisierung der Außenfinanzierung unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips kann, wenn auch geringfügig, sowohl die kommunalen Finanzen als auch die Belastung der Bürger positiv beeinflussen. Bei den dargestellten Kreditsubstitutionsmöglichkeiten wird zum Teil auf privates Kapital zurückgegriffen. Auch private Kapitalgeber und Gesellschafter streben neben der Erwerbsabsicht die Kompensation von Haftungsrisiken an.⁵⁰ Überdies beruhen die Kreditsubstitutionen auf individuellen Verträgen, wodurch zum Beispiel der vor- und nachvertragliche Opportunismus minimiert werden soll. Dadurch werden aber nicht unbeachtliche Transaktionskosten⁵¹ hervorgerufen. Die dargestellten Kreditsubstitutionen sind vor allem aus steuerlichen Gründen für die Privatwirtschaft entwickelt worden. Da diese Gründe für die Gemeinde unbedeutend sind, stellt

46 Vgl. Wolfgang Grill und Hans Perczynski, a.a.O., S. 337.

47 Vgl. Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godffroy, a.a.O., S. 66.

48 Vgl. hierzu und mit weiteren Beispielen Thomas Hering und Manfred Jürgen Matschke, a.a.O., S. 345 f.

49 Zu Zielbeziehungen vgl. Manfred Jürgen Matschke unter Mitwirkung von Mathias Schellhorn, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, Clausen-Zellerfeld 1998, S. 64 f.

50 Vgl. Karl Oettle, Außenfinanzierung öffentlicher Unternehmen, in: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. von Klaus Clunielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 46-53, hier Sp. 48.

51 Zur Betrachtung der Transaktionskosten bei alternativen Finanzierungsformen vgl. Dietrich Budäus, Alternative Ansätze zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung von Transaktionskosten, in: Finanzierung und Organisation der Infrastruktur in den neuen Bundesländern, hrsg. von Peter Eichhorn, 1. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 109-128, hier S. 117 ff., Ralph Dautel, a.a.O., S. 27 ff.

sich vorwiegend die Kreditfinanzierung zu Kommunalkreditkonditionen als günstigste Möglichkeit dar. Es ist aber denkbar, daß zum Beispiel eine Leasingfinanzierung durch Ausnutzung steuerlicher Vorteile durch den privaten Geldgeber und teilweise Weitergabe dieser Vorteile an die Gemeinden eine empfehlenswerte Alternative ist. Die einzelfallbezogene Antwort auf die Frage der Vorteilhaftigkeit ist durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung (zum Beispiel auf der Grundlage des Kapitalwertkriteriums) zu finden. Wenn unterschiedliche Kommunalkreditangebote oder Kreditangebote vorliegen, ist eine Vorteilhaftigkeitsentscheidung auch zwischen diesen Offerten notwendig.⁵² Die Kreditsubstitutionsmodelle sind vornehmlich interessant, wenn ihnen leistungswirtschaftliche Verbesserungen im Sinne von Rationalisierungswirkungen innewohnen.

III. Auswirkungen kommunaler Organisationsformen auf die Finanzierung

Die Literatur behandelt unter dem Begriff der Organisation der Abwasserbeseitigung vorwiegend die Frage nach den „richtigen“ Betriebsformen.⁵³ Im folgenden wird nicht die „richtige“ Betriebsform gesucht, sondern die Auswirkung der organisatorisch-rechtlichen Strukturen der Abwasserbeseitigung auf die zuvor dargelegten Finanzierungsmöglichkeiten analysiert.

1. Formen ohne eigene Rechtspersönlichkeit

a) Regiebetrieb

Als klassisches Modell der Abwasserbeseitigung kann der Regiebetrieb⁵⁴ bezeichnet werden, der als Teil der Gemeindeverwaltung rechtlich und organisatorisch unselbstständig geführt wird. Infolge der Eingliederung des Regiebetriebes in die allgemeine Verwaltung kommt es zu Abgrenzungsproblemen hinsichtlich der Leitung und des Personals sowie auch im Hinblick auf Kompetenzen und Zuständigkeiten. Deshalb existieren Unklarheiten in der Verantwortungsteilung und lange Entscheidungswege.⁵⁵

Für die Innenfinanzierung ist vor allem die Eingliederung in den allgemeinen Gemeindehaushalt von Bedeutung. Der Regiebetrieb unterliegt dem Gesamthaushaltsdeckungsprin-

⁵² Vgl. das Beispiel in Manfred Jürgen Matschke und Thomas Hering, a.a.O., S. 159 ff.

⁵³ Vgl. zum Beispiel Heiner Beckhoff und Engelbert Münstermann, Die Organisation der kommunalen Abwasserbeseitigung im Spannungsfeld der kommunalen Gebührenpolitik, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., 1990, S. 234-242, Klaus Seifert und Michael Metschkoff, Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Betriebs- und kommunalwirtschaftliche Aspekte, in: Der Betrieb, 44. Jg., 1991, S. 2449-2455.

⁵⁴ Vgl. zum Folgenden Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Leitfaden zur Abwasserbeseitigung, Bonn 1991, S. 11, Peter Nisipeanu, a.a.O., S. 62 ff.

⁵⁵ Vgl. Paul Münch, Prinzipien der Geschäftspolitik kommunaler Unternehmen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Gunter Püttner, Bd. 3, 2. Aufl., Berlin u.a. 1984, S. 71-97, hier S. 80.

zip. Dadurch besteht die Gefahr von Quersubventionen⁵⁶ vom kostendeckenden Bereich Abwasserentsorgung zur „Sanierung“ des allgemeinen Haushalts; die Sanierung der Kanalsysteme hingegen wurde in der Vergangenheit vernachlässigt.⁵⁷ Die Quersubvention oder interne Subventionierung ist als (Sonder-)Form der Innenfinanzierung zu betrachten, jedoch nicht aus der Sicht des Regiebetriebes Abwasserbeseitigung, sondern aus Sicht des allgemeinen Haushalts.⁵⁸ Deshalb kann dieser Effekt nicht von vornherein als ungewollt bezeichnet werden. Zur Ermittlung der für die Gebührenkalkulation notwendigen Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sind infolge fehlender Transparenz umfangreiche Nebenrechnungen erforderlich. Allerdings wird der Verweis auf die betriebswirtschaftlichen Grundsätze vielfach auch genutzt, um Kalkulationen aus der Betriebswirtschaft zu übernehmen, die gegen den Grundsatz der Gemeinwirtschaftlichkeit verstoßen. So werden zum Beispiel durch die Kalkulation von Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungswerte Gewinne erwirtschaftet, die anderen Haushaltsbereichen zugute kommen. Vorteilhaft ist beim Regiebetrieb, daß Investitionszuschüsse des Landes ohne betriebsformbedingte Einschränkung in Anspruch genommen werden können. Für die Außenfinanzierung sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Der Regiebetrieb besitzt keine eigene Kreditermächtigung. Kreditfinanzierungen von Investitionen können nur im Rahmen des Haushaltsplanes vorgenommen werden.⁵⁹ Das Gesamtdeckungsprinzip wirkt sich auch auf die Kreditgewährung aus. Durch die fehlende Unterteilung der Kredite in rentierliche und unrentierliche⁶⁰ Zwecke können kommunalen Schwierigkeiten bei der Genehmigung neuer Kredite bekommen, da diese nur über die allgemeine Kreditermächtigung aufgenommen werden können und der restriktiven aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen. Zur Außenfinanzierung stehen zinsgünstige Kommunalkredite zur Verfügung. Die Inanspruchnahme des Kreditsubstitutes der Forfaitierung ist beim Regiebetrieb nicht möglich. Wegen der zahlreichen Kritikpunkte am Regiebetrieb erscheint die Betrachtung weiterer Organisationsformen unerlässlich.

56 Da Quersubventionierungen aufgrund der Verpflichtung der Gemeinden zum Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzip nicht statthaft sind, ist grundsätzlich die Trennung der Buchungskreise von gebührenpflichtigen und von sonstigen Einzelaufgaben zu fordern; vgl. Dietrich Adam und Thomas Hering, a.a.O., S. 260.

57 Vgl. Martin Junkernheinrich, Finanzierung kommunaler Kanalisationen, in: Instandhaltung von Kanalisationen, hrsg. von Paul Klemmer und Dietrich Stein, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg., 1988, Sonderheft 1, S. 73-78, hier S. 78, Helmut Brede, Die Sanierung von Abwasserkanälen – Betriebswirtschaftliche Probleme und Lösungsmöglichkeiten, in: Unternehmenstheorie und Besteuerung, Festschrift für Dieter Schneider, hrsg. von Rainer Elschen, Theodor Siegel und Franz W. Wagner, Wiesbaden 1995, S. 77-96, hier S. 82 f.

58 Vgl. Heinz Rehkugler, Innenfinanzierung öffentlicher Unternehmen, in: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. von Klaus Cmieliewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 644-653, hier Sp. 648, Wolfgang von Zweil und Michael Kaufmann, Finanzierung öffentlicher Unternehmen, in: Handwörterbuch des Bank- und Finanzwesens, hrsg. von Wolfgang Gerke und Manfred Steiner, 2. Aufl., Stuttgart 1995, Sp. 628-637, hier Sp. 637.

59 Vgl. ATV, Betriebsformen der kommunalen Abwasserbeseitigung, Reihe ATV-Informationen, 3. Aufl., Hennef 1995, S. 7 f.

60 Bei den sogenannten rentierlichen Krediten ist der Kapitaldienst durch die Gebühreneinnahmen gedeckt, wie zum Beispiel bei der Abwasserbeseitigung. Seit einiger Zeit gibt es bei Aufsichtsbehörden die Tendenz, daß die rentierlichen Kredite auch im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips gesondert betrachtet werden. Diese Möglichkeit besteht zum Beispiel in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen. Vgl. Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godefroy, a.a.O., S. 43 f., ebenda, S. 67.

b) Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb⁶¹ ist als sogenannter Nettobetrieb ebenfalls rechtlich unselbständig, aber im „Gegensatz zum Regiebetrieb wird die Abteilung Stadtentwässerung quasi als 'Profit-Center' aus der kommunalen Verwaltung herausgelöst.“⁶² Träger des Eigenbetriebs ist die Gemeinde, die auch Vertragspartner für Dritte bleibt. Die gesetzlichen Grundlagen der organisatorisch und wirtschaftlich selbständigen Eigenbetriebe sind in den Eigenbetriebsverordnungen der Länder kodifiziert. Der Bereich der Abwasserbeseitigung wird als Eigenbetrieb durch erhöhte Selbständigkeit und Unabhängigkeit geprägt.⁶³ Mit Blick auf die Finanzierung ist neben der gesicherten Zweckbindung für Gebühren und Beiträge auch mehr Unabhängigkeit bei der Kreditaufnahme gegeben. Besonders für die rentierlichen Kredite, welche die Abwasserbeseitigung charakterisieren, bedeutet das Vorteile bei der notwendigen Kreditaufnahme, die unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune erfolgen kann. Allerdings kann der Eigenbetrieb keine Kredite im eigenen Namen aufnehmen, sondern muß die Aufnahme durch die Trägerkörperschaft veranlassen, was die Ausnutzung von Kommunalkreditkonditionen sichert.⁶⁴ Auch wenn die Kredite in der Bilanz des Eigenbetriebes ausgewiesen werden, sind es Verbindlichkeiten der Gemeinde. Die Betriebsform des Eigenbetriebes schränkt nicht den Genuß von Investitionszuschüssen ein. Die Substitution der Kreditfinanzierung durch die Forfaitierung ist nicht möglich. Mögliche Gebührensenkungen beim Eigenbetrieb sind eher auf veränderte Kalkulationsgrundlagen als auf Kostenreduzierungen zurückzuführen, da verbesserte Anreizmechanismen gegenüber dem Regiebetrieb nicht gegeben sind.⁶⁵ Deshalb muß nach weiteren Ansätzen zur Effizienzsteigerung gesucht werden.

2. Formen mit eigener Rechtspersönlichkeit

a) Zweckverband

Sind die Einzugsgebiete von Gemeinden zu klein, um eine Abwasserbeseitigung wirtschaftlich durchzuführen,⁶⁶ ist es den Gemeinden möglich, sich zum organisatorisch und rechtlich selbständigen kommunalen Zweckverband⁶⁷ zusammenzuschließen.⁶⁸ Die Mit-

61 Vgl. hierzu BMU, Leitfaden zur Abwasserbeseitigung, a.a.O., S. 11. Peter Nisipeanu, a.a.O., S. 63 ff. In der Organisationsform des Eigenbetriebes wird zum Beispiel die Abwasserbeseitigung in Greifswald durchgeführt.

62 Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godeffroy, a.a.O., S. 92.

63 Vgl. zur ausführlichen Betrachtung der Vorteile des Eigenbetriebes gegenüber dem Regiebetrieb Heiner Beckhoff und Engelbert Münstermann, a.a.O., S. 238 ff.

64 Vgl. Wolfgang von Zwehl und Michael Kaufmann, a.a.O., Sp. 633.

65 Vgl. Sabine Spelthahn, Privatisierung natürlicher Monopole, Wiesbaden 1994, S. 90 f.

66 Weitere Motive, die für die Gründung eines Zweckverbandes sprechen, können hydrologischer oder hydrogeologischer Art sein. Vgl. BMU, Leitfaden, a.a.O., S. 10.

67 Die Bezeichnungen Zweckverbände, Abwasserverbände oder Abwasserzweckverbände können in diesem Zusammenhang als Synonyme betrachtet werden. Die gesetzliche Kodifizierung des Zweckverbandes in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt in den §§ 150 bis 164 KV M-V.

gliedsgemeinden beauftragen den überregionalen Zusammenschluß, der eine öffentlich-rechtliche Vereinigung darstellt, mit der Abwasserbeseitigung. Der Einfluß der Gemeinden ist durch die Verbandsversammlung als oberstes Organ des Zweckverbandes gegeben. Unterschiede im Finanzierungsbereich ergeben sich gegenüber dem Eigenbetrieb in der Person des Kreditnehmers. Die Aufnahme von Krediten mit Kommunalkreditkonditionen ist weiterhin möglich. Diese werden vom Zweckverband aufgenommen, da die rechtliche Selbständigkeit gegeben ist. Durch die Nutzung der Möglichkeit des Längsverbundes⁶⁹ können Synergieeffekte⁷⁰ vor allem im Bereich der Außenfinanzierung erzielt werden.

b) Eigengesellschaft

Eine Eigengesellschaft⁷¹ ist ein kommunales Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform mit zwingend vorgeschriebener beschränkter Haftung. Die Kapitalanteile sind dabei vollständig in der Hand einer oder in den Händen mehrerer Kommunen. Die Eignergemeinden haben die Möglichkeit, über die Organe der Eigengesellschaft auf diese Einfluß auszuüben, der durch die Trennung von Leitung, Kontrolle und Trägerkörperschaft eingeschränkt ist⁷² und sich an der Rechtsform (zum Beispiel GmbH oder AG⁷³) orientiert.⁷⁴ Die Gemeinden beauftragen die Eigengesellschaft mit der Abwasserbeseitigung; die der Gemeinde öffentlich-rechtlich übertragene Verpflichtung zur Abwasserbeseitigung kann hingegen keinem Dritten aufgebürdet werden.⁷⁵ Kraft Rechtsform sind Eigengesellschaften im Unterschied zu den vorab betrachteten Formen unbeschränkt steuerpflichtig.⁷⁶ Vorteilhaft ist deshalb der um den Vorsteuerabzug verringerte Finanzierungsbedarf für Investitionen.⁷⁷

Für die Gebührenkalkulation sind weiterhin die entsprechenden Grundsätze zu beachten. Da die Eigengesellschaften keine kommunalen Abgaben und somit keine Gebühren erhe-

68 Vgl. zu den Ausführungen BMU, Leitfaden, a.a.O., S. 10, Ulrich Kirchhoff und Heinrich Müller-Godeffroy, a.a.O., S. 93.

69 Vgl. Peter Nisipeanu, a.a.O., S. 69.

70 Vgl. zum Beispiel zum dynamischen und zum statischen Skaleneffekt Hans H. Bauer, Das Erfahrungskurvenkonzept, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 15. Jg., 1986, S. 1-10, hier S. 3 ff., Ralph Dautel, a.a.O., S. 138 ff.

71 Vgl. zum Folgenden Manfred Jürgen Matschke und Jürgen Wegmann, Analyse von Jahresabschlüssen der Eigengesellschaften auf dem Versorgungs- und Verkehrssektor in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, 1985, S. 399-422, dieselben, Eigengesellschaften, in: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. von Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 294-304.

72 Vgl. Hermann Flieger, Gemeindeunternehmen, in: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. von Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 432-440, hier Sp. 439.

73 Gemäß §§ 69 f. KV M-V haben die AG und die GmbH in der Praxis Bedeutung.

74 Siehe hierzu die entsprechenden Regelungen im Aktiengesetz beziehungsweise im Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

75 Vgl. Sabine Spelthahn, a.a.O., S. 92.

76 Vgl. ebenda, S. 92 f.

77 Zu den steuerlichen Aspekten und deren Vor- sowie Nachteilen vgl. Ulrich Cronauge und Helmut Dedy, Die Stadt, der Müll und das Steuerrecht, in: Der Gemeindehaushalt, 93. Jg., 1994, S. 97-107, hier S. 97 ff., Ralph Dautel, a.a.O., S. 125 ff.

ben dürfen, verbleibt die Entgelthoheit bei der Gemeinde.⁷⁸ Einschränkungen kann es durch die Betriebsform bei der Beantragung von Investitionszuschüssen geben. Die Förderberechtigten sind je nach Bundesland und Förderprogramm unterschiedlich.

Die Gesellschaft ist „zwar formal insolvenzfähig, aber faktisch durch die öffentliche Trägerschaft vom Insolvenzrisiko befreit.“⁷⁹ Die Bonität des kommunalen Gesellschafters beeinflusst nicht direkt die Kreditwürdigkeit der Gesellschaft. Durch die formale Insolvenzfähigkeit sind kommunale Eigengesellschaften bei der Kreditaufnahme privatwirtschaftlichen Unternehmen insofern gleichgestellt, sollte die Kommune keine Kreditsicherheiten zur Verfügung stellen. Die sich daraus ergebenden höheren Kreditwürdigkeitsprüfungs- und Überwachungskosten erhöhen den durch die Banken geforderten Zinssatz. Um dieser Zinserhöhung zu entgehen, werden durch den kommunalen Träger der Eigengesellschaft regelmäßig Sicherheiten bestellt. Unter dieser Voraussetzung können die Konditionen des kommunalverbürgten Kredits in Anspruch genommen werden.

Im Gegensatz zu den vorab dargestellten Betriebsformen ist bei der Eigengesellschaft neben dem Bausparvertrag und dem Leasing die kommunale Forfaitierung möglich. Erleichterungen bei der Fremdfinanzierung ergeben sich mit der Befreiung von haushaltsrechtlichen Beschränkungen aufgrund der rechtlichen Selbständigkeit.⁸⁰ Die Entscheidung über eine Aufnahme von Fremdkapital wird durch die Unternehmensorgane gefällt.⁸¹ Eigengesellschaften könnten zusätzlich auch private Gesellschafter und somit privates (auch sichtbares) Beteiligungskapital (zum Beispiel als stimmrechtsloses Vorzugsaktienkapital, Genußrechtskapital oder stille Beteiligungen) aufnehmen.⁸² Hiermit wird allerdings die Grenze zur materiellen (Teil-)Privatisierung überschritten.⁸³

3. Kritische Würdigung

„Die Bedeutung der ... Rechtsformen der öffentlichen Betriebe sollte unter betriebswirtschaftlichem Aspekt nicht überschätzt werden.“⁸⁴ Vielmehr sollten diesbezüglich unter Berücksichtigung der individuellen landesgesetzlichen Restriktionen, der bestehenden Strukturen und der bevorstehenden Maßnahmen strategische Einzelentscheidungen getroffen werden. Selbst bei formaler Trennung sind öffentliche Unternehmen – je nach Organisationsform – auf rechtlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Ebene unterschiedlich eng an ihre Trägerkörperschaft gebunden. Hieraus ergeben sich auch bei der Finanzierung individuelle Besonderheiten,⁸⁵ insbesondere bei den Möglichkeiten der Verwendung der in Abb. 2 dargestellten Außenfinanzierungsformen. Bedeutende Ein-

78 Vgl. ATV, Betriebsformen der kommunalen Abwasserbeseitigung, a.a.O., S. 11.

79 Manfred Jürgen Matschke und Jürgen Wegmann, Eigengesellschaften, a.a.O., Sp. 302 f.

80 Vgl. ebenda, Sp. 302.

81 Vgl. allerdings Manfred Jürgen Matschke und Thomas Hering, a.a.O., S. 162.

82 Vgl. BMU (Hrsg.), Privatisierung der kommunalen Abwasserentsorgung – Ja oder Nein?, Bonn o.J., S. 19.

83 Die Eigengesellschaft kann in diesem Fall als Beteiligungsgesellschaft bezeichnet werden.

84 Theo Thiemeyer, Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Betriebe, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10. Jg., 1981, S. 367-373 und S. 417-423, hier S. 369 (im Original Hervorhebungen).

85 Vgl. Wolfgang von Zwehl und Michael Kaufmann, a.a.O., Sp. 629.

flüsse der kommunalen Organisationsformen auf Konditionen der Außenfinanzierung ergeben sich jedoch nicht. Der kommunale Einfluß der Gemeinde auf die finanz- und leistungswirtschaftlichen Prozesse kann jedoch in vielen Fällen „eine untragbare Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsmöglichkeiten bedeuten, auf die auch und gerade die öffentlichen Betriebe nicht verzichten können.“⁸⁶ Außerdem nehmen mit größerem kommunalen Einfluß die Anreizmechanismen zum effizienten Verhalten der Mitarbeiter der Abwasserbeseitigung ab. Schon in kommunalen Organisationsformen ist deshalb individuell zu überprüfen, in welcher Art und in welchem Umfang Dritte zur Erfüllung der Aufgaben herangezogen werden können.

Organisationsform	Kreditfinanzierung		Kreditsubstitute		
	Kommunal-kredit	Kommunal-verbürgter Kredit	Bauspar-vertrag	Forfaitie-rung	Leasing
Regiebetrieb	x		x		x
Eigenbetrieb	x		x		x
Zweckverband	x		x		x
Eigengesellschaft		x	x	x	x

Abb. 2: Außenfinanzierungsmöglichkeiten kommunaler Betriebsformen

IV. Resümee und Ausblick

Für die Finanzierung der Abwasserbeseitigung bestehen unterschiedliche Möglichkeiten. Während bei der Innenfinanzierung vor allem die politisch motivierte Entscheidung über das Verhältnis von Gebühren und Beiträgen sowie die strittige Wahl der Kalkulationsgrundlagen die finanzielle Belastung des Verbrauchers beeinflussen, steht bei der Außenfinanzierung die Problematik der Bestimmung der wirtschaftlichsten Alternative im Vordergrund der Betrachtung. Dabei sollte die langfristig bindende Entscheidung unter Zuhilfenahme dynamischer Investitionsrechnungsmethoden vorbereitet werden, wobei von den individuellen Finanzierungsangeboten auszugehen ist.

Die Entscheidung zwischen unterschiedlichen kommunalen Organisationsalternativen als Betriebsformen beeinflusst mit Blick auf die Finanzierung in erster Linie die Möglichkeit der Inanspruchnahme einzelner Finanzierungsinstrumente (zum Beispiel der Investitionszuschüsse). Bei der strategischen Entscheidung der Gemeinde über die Betriebsform der Abwasserbeseitigung müssen jedoch neben den Finanzierungswirkungen auch einzelfall-

⁸⁶ Theo Thiemeier und Karl Oettle, Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 18. Jg., 1969, S. 77-79, hier S. 78.

bezogene qualitative Kriterien beachtet werden. In den leistungswirtschaftlichen Prozessen liegen vermutlich größere Potentiale zu einer wirtschaftlichen Beseitigung des Abwassers verborgen als im Bereich der Innen- und Außenfinanzierung.

Die Unentbehrlichkeit einer Wirtschaftlichkeitsanalyse und -kontrolle ist im öffentlichen Sektor unter anderem wegen fehlenden Wettbewerbsdrucks, der Gefahr politisch begründeter, überdimensionierter Prestigeobjekte und der fehlenden Anreizsysteme im öffentlichen Dienst gegeben.⁸⁷ Bei der Abwasserbeseitigung ist außerdem aufgrund fehlender Substitutionsmöglichkeiten die unelastische Nachfrage hervorzuheben. Die Bürger können sich deshalb den Kosten von Maßnahmen, die gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip verstoßen und mit Hilfe des Kostendeckungsprinzips auf die Gebühren umgelegt werden, nicht entziehen. Vor diesem Hintergrund müssen auch bei Investitionsentscheidungen im kommunalen Bereich die Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen Forschung konsequent angewandt werden.⁸⁸

⁸⁷ Vgl. Jürgen Gornas und Werner Beyer, Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung, Köln 1991, S. 47.

⁸⁸ In einem anderen Aufsatz der Autoren wurde für die strategische Wahl zwischen zentralen und dezentralen Organisationsalternativen ein einfaches Modell konzipiert, mit dem unter Rückgriff auf die Kapitalwertmethode eine theoretisch fundierte Entscheidungsunterstützung gegeben werden kann, vgl. Gerrit Brösel, Thomas Hering und Manfred Jürgen Matschke, Wirtschaftlichkeitsanalyse alternativer Organisationsformen der Abwasserbeseitigung am Beispiel eines Zweckverbands, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 22, Heft 2, 1999, S. 182-193.